



TITLE:

大都市沿岸域開発と沿岸域会計

AUTHOR(S):

松岡, 俊二

CITATION:

松岡, 俊二. 大都市沿岸域開発と沿岸域会計. 経済論叢 1989, 143(6): 373-407

ISSUE DATE:

1989-06

URL:

<https://doi.org/10.14989/134303>

RIGHT:

大都市沿岸域開発と沿岸域会計

松 岡 俊 二

I はじめに一課題と方法一

インナーシティ問題に代表される都市構造の変化・コンテナリゼーション等の港湾流通機能の変化、さらに社会経済構造のソフト化などを反映し、近年、大都市沿岸域の再評価・再開発が世界的に進んでいる。わが国においてもかつてのコンビナート型開発にかわって業務ビル・情報インフラ・コンベンション施設・住宅・レジャー施設・公園といった複合的な土地利用が進められつつある¹⁾。確かに開発形態は変化した²⁾が、沿岸域開発のシステムはほとんど変化していない³⁾。簡単にいうと現在のシステムは、陸域における土地利用計画・都

1) わが国におけるウォーターフロント開発はアメリカ合衆国の事例を主な参考例とすることが多いが、その概念・理念には大きなズレがみられる。それは主に以下の三点の認識に係るものである。一つは計画プロセスにおける市民参加の位置づけであり、またアメリカのウォーターフロント開発は州の総合的沿岸域管理計画の枠内で行われているということである。第二に、開発形態・目的という点では、アメリカの場合、まずパブリック・アクセスの拡大が位置づけられており、遊歩道等のオープンスペースの拡大が積極的に行われている。第三に、アメリカのウォーターフロント開発では一部の例外を除き新たに埋立を行って開発をしているのではないという点である。反対に、堤防を除去して海面を拡大する、ゴミ捨て場になっていた湿地を回復させるといったミティゲーション (Mitigation) 政策が全国的に採用されつつある (Cf. Office of Technology Assessment, *Wetlands; Their Use and Regulation*, OTA-O-206, March 1984.)。

2) 本稿で対象とする大都市の沿岸域はその大部分が港湾空間である。大阪湾海岸延長 (和歌山県界より明石市東境界) 375,917m のうち、港湾空間に含まれる海岸線は 196,339m と約52%となっている (建設省河川局海岸課編『海岸統計・昭和60年度』1986年及び全国海岸協会編集『海岸一30年のあゆみ』1981年より算出)。

この港湾空間における行財政システムを規定している基本法は、港湾法 (昭和25年) である。港湾法はアメリカの港湾管理制度であるポートオーソリティー (Port Authority)・ポートコミッション (Port Commission) の影響を強くうけたもので、戦前の国家管理制度にかえて地方自治に基く港湾管理制度を規定している。港湾法では管理主体として、①港務局、②地方公共団体、③複数地方公共団体による一部事務組合の三者をあげ、主要な管理主体として地方公共団体のア

市計画の「限界」をカバーする開発余地空間として海域を位置づけている。しかし沿岸域は陸域の土地利用と海域利用の両面から総合的にその開発と保全のありかたを計画し、将来にわたって有効利用すべき空間である。このような意味での沿岸域の管理システムは、沿岸域管理 (Coastal Zone Management) と

＼長が議会の承認を得て任命する委員会により運営される港務局を想定している。しかし実際には、地方財政基盤の脆弱さや人事交流の困難さ等の理由から、今日の主要な管理主体は地方自治体となっている (黒田静夫他『座談会 港湾法制定の経過とその後の問題点』『港湾』1980年9月号、参照)。この点では今後わが国の港湾管理もポートオーソリティ制度をめざすべきだとの議論があるが (北見 俊郎『都市と港』1976年参照)、この議論には二つの点で問題がある。一つには、この主張は港湾事業管理 (とりわけ財政) の効率化の観点からの主張であるが、それは地方公営企業としてやるべき課題であり、現在の自治体管理に制度的問題があるわけではない。この種の主張のもう一つの方向は、広域ポートオーソリティ (Regional Port Authority、例えば大阪湾主要五港神戸、大阪、尼崎・西宮・芦屋、堺泉北、阪南を一元的に管理する主体を設置する等) の提案である。この点で重要なのは、今日の都市沿岸域は、港湾空間として都市から切りはなすのではなく、都市における貴重な環境資源空間として位置づけることが必要とされているという認識である。したがって、都市自治体による管理の方向を徹底し、その上で自治体連合等の方式により沿岸域管理を展望することが現実的方向であろう。

港湾空間の開発・利用・保全を計画する港湾計画は、港湾管理者によって作成される。港湾計画は「港湾の開発、利用及び保全並びに開発保全航路の開発に関する基本方針」 (運輸省告示第278号昭和49年) および「港湾計画の基本的な事項に関する基準を定める省令」 (運輸省令第35号昭和49年) にしたがって作成され、港湾整備事業・臨海部土地造成事業・廃棄物処理場事業による海面埋立事業はすべて港湾計画のなかに入っていなければならない。港湾管理者は港湾計画の作成過程で環境アセスメントを行っているが、港湾法上は港湾計画の概要の公示が規定されているにすぎない (同法第三条の二 10)。この港湾計画作成・決定プロセスで重要なことは、運輸大臣は上記の基本方針・基準に当該港湾計画が適合しないとき、変更を求めることができる (港湾法第三条の三 6) という消極的存在にすぎないということである。

しかし実際の行財政システムでは国の関与する領域が極めて大きい。港湾計画の大牌をかたちづくり、かつ財政的に支えているのが港湾整備緊急措置法 (昭和36年) および港湾整備特別会計法 (昭和36年) に基く港湾整備五ヶ年計画である。五ヶ年計画は、社会資本投資の部門配分を調整する経済企画庁および地域配分を調整する国土庁との協議をへて閣議決定される。法律上では各港湾管理者は通知を受ける存在にすぎず (港湾整備緊急措置法第三条 4)、港湾法にもとづく港湾計画の考え方は対称的である。実際の港湾開発においても、港湾計画決定を待たずに、国の五ヶ年計画に当該事業が予算化される事で、事業が開始されることが多くみられる。例えば神戸市のポートアイランド・プロジェクトは、第二次港湾整備五ヶ年計画 (昭和40年8月閣議決定) に予算化される事により (但し名目上は、閣議決定事項は五ヶ年計画全体の予算額である)、昭和41年4月運輸省第三港湾建設局による防波護岸着工としてスタートし、神戸市港湾審議会による神戸港・港湾計画改定は昭和42年8月になってようやく行われている (ポートアイランド建設史編集委員会 1981)。このように現在の沿岸域・港湾空間における行財政システムは、国と地方自治体と一体となった開発システムとして強力にワークするシステムとなっている。なお、運輸省港湾局は今後の港湾整備の方向性として、「高度な物流空間の形成」・「多様で高貴な産業空間の形成」・「豊かな生活空間の形成」という三つの座標軸で、成熟化社会における総合的港湾空間の形成を構想するとしている (運輸省港湾局編『21世紀への港湾』1985年4月、参照)。

いわれている(松岡 1987)。

小論は大都市沿岸域開発を、計画・管理主体である都市自治体の「沿岸域会計」という視角から分析し、その視角から現在の開発システムの問題点を明らかにし、沿岸域管理のあり方を展望することを課題としている³⁾。ここで従来

- 3) 沿岸域(臨海部)開発の経済分析は、コンビナート型開発については多く存在するものの、現在の主要な開発形態である商業業務施設、住宅・公園等の生活関連施設、港湾・交通施設などの開発を中心とした複合的土地利用型開発(Mixed Use Development)についての本格的分析は殆ど存在しない。経済学の立場から沿岸域管理を構想する前提として、筆者は次の三つのレベルで現状分析が行われる必要があると考えている。第一に、プロジェクトのレベルにおける経済的・社会的評価。第二に都市レベルにおける沿岸域開発の評価、沿岸域の位置づけ。第三に東京湾・大阪湾といった統一的に計画すべき沿岸域レベルでの開発の評価、経済政策(計画)における位置づけ、である。本論は第一レベルの分析の第一歩である。

わが国における沿岸域管理の必要性を提案した主なものとしては、以下のものが存在する。まず行政サイドでは、建設省「沿岸海域の公共的管理に関する法律(案)要綱」(昭和48年度)。これは「海域利用に関する現行法制度は、使用目的が狭く限定されていること、適用区域に限界があることなど、総合的に沿岸海域全体を管理するためにはいずれも不十分」(全国海岸協会編集『海岸—30年のあゆみ—』1981年、42ページ)として提案されているもので、海岸法の強化をねらいとしたものである(最近の建設省サイドでの沿岸域への取り組みについては、建設省河川局海岸課監修『明日への海洋開発』1986年、参照)。第三次全国総合開発計画においては「沿岸域の保全と開発」として「海岸線をはさむ陸域と海域を沿岸陸海域(沿岸域)として一体的にとらえ、多面的な利用が可能な空間としての特色を十分に生かしつつ、沿岸域の自然的特性、地域的特性、生態環境に応じて、保全と利用を一体的に行う必要がある」とし「特に、利用の限界に近づいている東京湾・瀬戸内海については、埋立地造成を含め新たな開発を必要最小限に抑制し、既利用空間の再開発、海湾域及び狭水道の安全確保、環境保全対策の推進等によって海湾域の機能の十分な発現と良好な都市的空間の創出を図る」(国土庁編『第三次全国総合開発計画』1977年、47—49ページ)としている。しかし四全総ではこの認識は踏襲されていない(国土庁編『第四次全国総合開発計画』1987年、参照)。海洋開発審議会第二次答申では「現状では、海域の開発利用及び環境保全に関する諸計画や海域の指定は、それぞれ個別の法律に基づいて定められている。これらの法律は、いずれも単部門のものであり、多部門の利用を総合的に進めるという観点に欠けている。また、特に、沿岸海域については、国土総合開発との調整を行う等陸海域一体となった視点が、重要であるが陸域との関連性が十分でない」(海洋開発審議会『長期的展望にたつ海洋開発の基本的構想及び推進方策について(第二次答申)』1980年、20ページ)と現状の問題点を指摘し、将来的には海域総合利用のため新たな法律を制定し一元的組織の確立することが望ましいとしている。

民間サイドでは日本弁護士会連合会の『海岸地帯保全法試案要綱』(日弁連人権大会公害シンポジウム実行委員会試案、1980年)及び東京弁護士会『東京湾保全基本法試案要綱の提言』(公害消費者問題対策委員会、1986年6月)が目ざれる。前者では国レベルに海岸地帯中央保全委員会を設置し、海岸地帯の環境の保全と利用を図るための基本方針を定め、地方レベルでは海岸地帯地方保全委員会を設置し、基本方針を具体化した保全利用計画を定めるとしている。後者では、「東京湾における無秩序な乱開発を防止し、自然環境を保全し、住民の親水権を確保し、災害の防止と海湾域の安全を確保して、湾の効率的な整備を図るため、独立の行政機関である住民代表をも含めた東京湾保全委員会を設置し、同委員会は、東京湾全体を一体的かつ総合的に把

主に使用されていた臨海部という用語に替えて沿岸域という用語を主に使用する意図は、臨海部という用語の持つ開発指向性を拒否するという消極的なものだけではない。沿岸域 (Coastal Zone) はその定義から海域と陸域の相互関係に規定された空間であり、もっとも広い意味では陸域の分水嶺から海域の大陸棚までを含む空間であり、実際のアメリカ・カリフォルニア州・沿岸委員会 (California Coastal Commission) の規制例では平均高潮線から陸域側に300メートルから900メートル、海域は領海までとなっている (長尾 1982)。陸地空間・海洋空間という従来の空間認識をこえて、陸域と海域にまたがる第三の資源空間を沿岸域として設定することを意味する。この立場から海域を単に陸域の矛盾を押しつける開発余地空間としてみるのではなく、現世代が有効に利用 (利用=開発+保全) し次世代にひきつぐべき環境資源としての空間認識が可能になる。とりわけわが国の大都市圏沿岸域は高度成長期の工業開発により著しいダメージをうけた空間であり、今後の都市構造・都市環境のあり方を考える時、沿岸域という計画空間単位の設定によってダメージ空間の回復策を総合的に構想する事が重要である⁴⁾。

ところで現在のわが国の法制度・行政制度では沿岸域を一元的に取り扱う制度は存在しない (表一参照)。例えば海岸線の管理では、海岸法により建設省・運輸省・農林水産省構造改善局・水産庁という四つの省庁が主務省庁となっている⁵⁾。しかし港湾空間 (=港湾区域+臨港地区) においてはもともと港

「えた強制力ある総合管理計画を策定し、個別的な事業の実施者は、すべてこの総合管理計画に従って、当該事業に関する法律の規定により当該事業を実施し、また、何人もこの総合管理計画に反する行為はできないこととして、偉大な自然の賜物として、東京湾を現在及び将来の国民のために保全しよう、とするものである」(同提言 7ページ) と、その試案要綱の要旨を述べている。日弁連・東弁連の考え方はいずれも、国家レベルからの、いわば「上からの沿岸域管理」を提案したものであり、筆者の考えとは異なるものの、法律の専門家からの具体的提案であり、慎重な検討に価するものである。

- 4) 高度成長期の工業開発=コンビナート型開発の研究としては、宮本憲一編『講座 地域開発と自治体 1 大都市とコンビナート・大阪』1977年が最も包括的である。ダメージ空間の総合的回復策としては、公園・緑地人工海浜等のアメニティ空間の形成を広い範囲で構想することが重要である。
- 5) 海岸法の経緯・運用・問題点については、全国海岸協会編・前掲書及び海岸法研究会編著『海岸管理の理論と実務』1987年、参照。

表一 沿岸域の利用計画に係る主な法・行政制度

根 拠 法	基本計画	事業計画	計画主体	主務官庁
国土総合開発法	全国総合開発計画	各圏域・地方計画	内閣総理大臣	国土庁
国土利用計画法	国土利用計画	土地利用基本計画	内閣総理大臣	国土庁
都市計画法	都市計画	都市計画事業	都道府県知事	建設省
港湾法	港湾計画	港湾整備五ヶ年計画	港湾管理者	運輸省
海岸法	海岸保全施設の整備基本計画	海岸事業五ヶ年計画	港湾管理者 都道府県知事	運輸省・建設省 農林水産省・構造改善局・水産庁
自然公園法	公園計画	公園事業	環境庁長官	環境庁
瀬戸内海環境保全特別措置法	瀬戸内海環境保全計画	府県計画	内閣総理大臣	環境庁

(注) 全て網らしているわけではなく、大都市沿岸域（特に大阪湾沿岸）に関連が強いと思われるものを掲げた。

(出所) 長尾 1982等を参考にして作成。

湾事業管理・運営の法である港湾法により港湾管理者が一元的に管理を行っており、大都市沿岸域のほとんどは港湾空間である。この点から都市自治体の「沿岸域会計」とは都市自治体の沿岸域の開発と保全に係る公共財政のことであり、具体的には現在の港湾会計と埋立会計である（私的部門は捨象する）。ここで間接的に沿岸域に係る一般会計（沿岸域からの市税収入と支出）は収入－支出＝0と仮定し、捨象し、必要に応じて言及する。さらに広義には沿岸域会計とは公共部門による沿岸域の開発と保全に係るいわば「社会的費用・便益会計」であり、国等を主体とする「関連する公会計」さらには現在の社会システムでは顕在化しにくい「未評価の社会的費用・便益会計」も加えなければならない。このうち後者の貨幣評価は困難であり、とりわけ環境保全にかかわる社会的費用がそうである。ここで重要なのはこのような未評価の社会的費用の貨幣評価そのものよりも、それを顕在化させる沿岸域管理システムを設計することである。以上から広義の沿岸域会計＝社会的費用・便益会計＝港湾会計＋埋立会計＋「関連する公会計」＋「未評価の社会的費用・便益会計」となり、狭義の沿岸域会計＝港湾会計＋埋立会計とする。

以上の定義をふまえて再度課題を明確にしておく。広義および狭義の沿岸域会計というアプローチからの沿岸域開発の費用と開発利益の評価である。ここで開発費用とは4節までの分析においては、臨海部土地造成事業費用であり、5節以降では未評価の社会的費用も考察の範囲に加える。また開発利益とは「一般にはなんらかの事業が施行され、土地の便益を増す施設が建設されることによってもたらされる地価上昇による利益」⁶⁾と定義されるが、4節までの分析においては事業主体における土地売却収入－土地造成事業費(埋立原価)＝開発利益(事業利益)とし、5節以降では開発利益＝土地増価として取り扱う。本稿の研究対象としては、わが国における新しいタイプ(複合的土地利用形態)のウォーターフロント開発の「先進例」である南港プロジェクトの事業主体・大阪市と、ポートアイランドの事業主体・神戸市を選び、必要に応じて他の都市を選択した。

II 沿岸域開発の動向と沿岸域会計

最初に沿岸域における開発行為の典型である海面埋立事業についてその動向をみておこう。表－2に示したように港湾空間における海面埋立事業は、臨海部土地造成事業(臨海工業用地造成事業＋都市再開発用地造成事業)と埠頭用地造成事業よりなっている⁷⁾。最近の年間埋立面積はピーク時の五分の一から六分の一程度と、減少してきている。臨海部土地造成事業の内訳をみると工業用地の比率が低下し、都市再開発用地の確保を目的とした埋立が主流になりつつある。1haの埋立に要した事業費をみると、工業用地では2,482万円(昭和40年度)から1億8,974万円(昭和60年度)と約7.64倍になっている。同じく、都市再開発用地では2,681万円から4億9,826万円と約18.58倍、また埠頭用地で

6) 国土用語広報研究会編著『国土用語辞典』1983年、23ページ。

7) 港湾空間における海面埋立としては、廃棄物埋立護岸整備事業として行われる埋立があるが、時系列で把握できないため除外している。廃棄物埋立護岸整備事業の1981年時点での計画概要では、全国計で護岸延長57,731m、廃棄物受入量26,311m³、面積2,135haであり、昭和55年度末での護岸整備状況は延長59,542mと計画比68.5%となっている(矢部泰治「広域処理場の整備構想」『港湾』1981年10月号)。

表一 2 港湾空間および港湾関連空間における海面埋立の推移

(単位: ha, 億円, %)

年 度	臨海部土地 造成事業 面 積 A	土地造成		土地造成		埠頭用地 造成面積 B	埠頭用地 造成事 業 費	海面埋立 面 積 A + B
		工業用地	都市再開発	事業費	工業用地	都市再開発		
35	952	100.0%	0.0%	229	100.0%	0.0%	51	1,003
36	2,114	89.6	10.4	519	96.7	3.3	88	2,202
37	2,356	96.1	3.9	651	97.2	2.8	114	2,470
38	2,588	81.2	18.8	636	85.9	14.1	205	2,793
39	3,061	88.5	11.5	809	87.9	12.1	216	3,277
40	3,084	88.5	11.5	773	87.6	12.4	205	3,289
41	2,289	84.7	15.3	621	83.3	16.7	230	2,519
42	2,549	86.3	13.7	750	75.7	24.3	193	2,742
43	3,390	86.2	13.8	1,199	71.4	28.6	170	3,560
44	4,076	81.6	18.4	1,643	68.2	31.8	249	4,325
45	3,565	82.7	17.3	1,845	42.7	57.3	237	3,802
46	4,265	72.9	27.1	2,574	56.0	44.0	318	4,583
47	3,678	76.7	23.3	2,595	56.0	44.0	374	4,052
48	3,182	73.3	26.7	2,309	59.9	40.1	358	3,540
49	2,421	68.3	31.7	2,317	51.1	48.9	351	2,772
50	2,116	65.2	34.8	2,470	49.0	51.0	314	2,430
51	1,920	61.1	38.9	2,378	40.4	59.6	195	2,110
52	1,823	56.9	43.1	2,461	42.6	57.4	269	2,092
53	1,656	68.1	31.9	2,204	49.2	50.8	276	1,932
54	1,596	71.2	28.8	2,161	52.2	47.8	269	1,866
55	1,296	73.6	26.4	1,891	50.4	49.6	231	1,527
56	1,237	74.8	25.2	1,980	50.8	49.2	252	1,489
57	1,091	69.6	30.4	2,177	46.0	54.0	222	1,313
58	844	64.9	35.1	1,858	41.3	58.7	196	1,040
59	714	64.9	35.1	2,049	37.8	62.2	200	914
60	734	53.1	46.9	2,454	30.2	69.8	197	931

(注) この表は臨海部土地造成事業および港湾機能施設整備事業として行われた海面埋立であり、運輸省港湾局所管の埋立である。また、臨港地区における既成地の造成も含む。建設省および農林水産省所管の埋立は含まない。

(出所) 運輸省港湾局資料より作成。

は2,971万円が1億6,243万円へと約5.47倍になっている。昭和40年度を100とした昭和60年度の土木工事費（総合）デフレーターは344.7、公共事業費デフレーターは361.0であり⁸⁾、埋立事業、とりわけ都市再開発用地造成に要する事業費の増大が顕著である。都市再開発用地需要の大きい大都市圏では水深の浅い「埋立適地」が高度成長期にほとんど埋立られ、大水深の、したがって工事費用の高い埋立へ移行しているのである。ともあれ昭和35年度から60年度までの26年間に臨海部土地造成事業として約58,597 ha、また港湾機能施設整備事業の埠頭用地造成事業として約5,980 ha、合計すると約64,577 ha という東京都区部の面積約59,789 ha（60年国調）を上回る埋立がこの四分の一世紀に港湾空間だけで行われている。

臨海部土地造成事業は地方自治体が単独で起債および自己の財産収入でおこなうもので、通常いわゆる埋立会計で処理されている。港湾機能施設整備事業も基本的には自治体でおこなわれ港湾管理者会計で処理されるが、国の港湾整備五ヶ年計画に閣議了解事項としてくみこまれている事業である。このような沿岸域・港湾空間における自治体の開発行為の費用・利益を沿岸域会計という視角からマクロ分析しうるデータは得られなかったが、その一端を表—3でみておく。経常収支比率では昭和41年度を例外として、100を上回っており、大都市の埋立事業を中心とした沿岸域会計は近年きわめて順調に利益を計上している事が読みとれる。対照的に、狭義の沿岸域会計のもう一つの構成部分である港湾管理者財政（港湾事業会計）は、大きな損失を計上している（表—4参照⁹⁾）。

この港湾会計（管理担当部局である港湾局所管の一般会計は当然含まれる）
 +埋立会計＝沿岸域会計の大阪湾主要5港（大阪、神戸、尼崎・西宮・芦屋、

8) 建設省建設経済局調査情報課『建設統計月報』より。

9) 港湾財政のマクロ的・時系列分析としては、金子 彰・夏海松子・石渡友夫「港湾管理者財政の時系列推移」『港湾技研資料』No. 570, Mar. 1987 がある。主要8港の港湾財政について比較分析を行ったものとしては、矢島道夫・中村松子・稲村 肇「港湾計画における財政に関する研究（第一報）—港湾管理者財政の現状と特徴—」『港湾技術研究所報告』第18巻第1号、1979年3月がある。

表-3 港湾整備事業（法適用企業）・収支の推移

（単位：100万円，％）

年度	経常収益	経常費用		経常収支比率	資本支出		資本財源	財源不足額
	A	B	支払利息	A/B×100	C	企業債償還金	D	C-D
39	15,067	12,494	5.9%	120.1	74,577	21.9%	70,991	3,586
40	12,291	11,057	11.9	111.2	88,168	18.8	80,970	7,198
41	13,354	14,227	11.7	93.9	77,192	17.2	75,194	1,998
42	11,527	10,106	28.1	114.1	85,952	23.4	85,806	146
43	20,982	19,038	13.2	110.2	118,987	18.4	118,284	703
44	21,535	18,550	16.8	116.1	132,459	22.7	132,198	261
45	84,999	80,878	8.8	105.1	157,402	10.9	154,918	2,484
46	65,394	62,233	6.7	105.1	198,336	11.4	196,405	1,961
47	58,267	51,598	9.2	112.9	207,126	19.4	201,209	5,917
48	40,872	37,997	10.1	107.6	114,945	24.9	105,043	9,902
49	41,906	39,882	10.2	105.1	102,173	19.7	101,127	1,046
50	165,545	157,307	2.7	105.2	109,451	22.0	107,778	1,673
51	49,515	43,040	10.2	115.0	111,602	21.4	108,095	3,507
52	53,759	48,063	8.6	111.9	114,896	22.2	113,863	1,033
53	97,495	77,056	5.2	126.5	117,876	24.0	113,991	3,885
54	63,334	49,159	7.3	128.8	115,236	22.3	111,108	4,128
55	145,824	97,702	3.7	149.3	114,275	25.2	109,444	4,831
56	85,277	67,161	5.4	127.0	100,733	23.9	96,966	3,767
57	70,318	53,860	5.4	130.6	117,656	23.7	116,799	857
58	75,989	55,169	5.5	137.7	116,826	34.7	116,372	454
59	—	—	—	—	—	—	—	—
60	—	—	—	—	—	—	—	—

（注） 昭和41年度の法適用事業19のうち埋立事業15，施設利用事業4，昭和46年度では埋立25，施設7，昭和51年度では埋立13，施設7，昭和58年度では埋立11，施設7と推移している。昭和59年度の『地方公営企業年鑑・第32集』より埋立事業は港湾整備事業から除かれ，昭和60年度・第33集より宅地造成事業に加えられるようになり連続しなくなったため59・60年度は空白にした。

（出所） 自治省／地方公営企業経営研究会編『地方公営企業年鑑』41，46，51，58年度版より作成。

表-4 主要8港企業会計方式による財政収支の推移

(単位: 100万円, %)

年度	經常収益 (A)	經 常 費 用 (B)						損 益 (A - B)	収支比率 B / A × 100	
		管 理 費 %	公債利子 %	減価償却 %	合 計					
36	2,589	3,001	64.2	740	15.4	980	20.4	4,811	△ 2,222	186
37	2,719	3,383	63.1	997	18.6	980	20.4	5,360	△ 2,641	197
38	3,249	3,699	59.8	1,386	22.4	1,104	17.8	6,189	△ 2,940	190
39	4,124	4,432	56.4	2,154	27.4	1,266	16.1	7,352	△ 3,728	190
40	5,094	5,049	54.6	2,618	28.3	1,581	17.1	9,248	△ 4,154	182
41	6,333	6,160	55.3	2,915	26.1	2,070	18.6	11,145	△ 4,812	176
42	7,487	6,800	52.8	3,617	28.1	2,466	19.1	12,883	△ 5,396	172
43	8,798	7,636	52.6	4,029	27.1	2,854	19.7	14,519	△ 5,721	165
44	10,368	8,765	54.5	4,498	28.0	2,817	17.5	16,080	△ 5,712	155
45	12,787	10,524	55.7	5,084	26.9	3,271	17.3	18,879	△ 6,092	148
46	14,455	12,126	57.0	5,445	25.6	3,695	17.4	21,266	△ 6,811	147
47	16,110	13,395	56.2	6,307	26.5	4,140	17.4	23,842	△ 7,732	148
48	19,517	15,477	55.7	7,525	27.1	4,762	17.2	27,764	△ 8,247	142
49	24,930	21,070	59.7	9,172	26.0	5,060	14.3	35,302	△10,371	142
50	27,274	23,630	60.1	10,265	26.1	5,418	13.8	39,313	△12,039	144
51	30,843	25,245	57.3	12,443	28.2	6,362	14.5	44,050	△13,207	143
52	34,444	28,353	57.7	13,740	28.0	7,001	14.3	49,094	△14,650	143
53	36,739	29,015	49.0	21,236	35.9	8,952	15.1	59,203	△22,464	161
54	38,665	30,224	46.7	24,191	37.4	10,302	15.9	64,717	△26,052	167
55	43,194	34,264	47.4	27,629	38.2	10,375	14.4	72,268	△29,074	167
56	47,105	35,352	45.4	30,523	39.2	11,973	15.4	77,848	△30,743	165
57	49,577	37,606	46.5	31,201	38.5	12,164	15.0	80,972	△31,395	163
58	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
59	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—

(注) この表には海岸保全関係・土地造成関係は含まない。収入は施設使用料・役務利用料である。減価償却費には国庫負担金その他の港湾管理者以外の者が負担した分に係る償却費は含まない。管理費には施設維持管理費も含む。昭和60年度の『運輸白書』から組み替えがおこなわれており、58・59年度は空欄にした。新しい基準では経常収益が大きく、管理費が小さくとられていて58・59年度の収支比は133・133となっている(『昭和61年度・運輸白書』)。運輸統計における経常収支比率は、通常の計算と分母、分子が逆に設定されている。

(出所) 運輸省『運輸白書』各年度版より作成。

堺泉北、阪南)および全国主要8港(東京、川崎、横浜、名古屋、大阪、神戸、下関、北九州)での会計処理の状況を表一5に示している。堺泉北港と阪南港は大阪府港湾局が管理していて同一会計で処理されている。まず港湾管理主体(部局)と埋立主体(部局)が同一かどうかで分類すると、神戸市と兵庫県の二ケースのみ別主体で行われており内陸土地造成事業と臨海部土地造成事業は同一主体・同一会計で処理されている。次に財務処理の明確性・事業性から類型化すると、一般会計を持たず別々の企業会計である神戸市(I)、一般会計を持つが港湾事業・埋立事業を区別して企業会計で処理している名古屋港管理組合(II)、一般会計を持ち採算性を明確にする必要のある埋立事業のみ企業会計方式を採用している東京都・横浜市(III)、一般会計を持ち港湾事業・埋立事業を同一の特別会計で処理している大阪府・北九州市(IV)という四類型に分けうる。港湾事業・埋立事業は長期にわたる公益事業であり、現金主義にもとづく官庁会計(消費会計)方式ではなく企業会計(生産会計)方式がふさわしく¹⁰⁾、また二つの事業は密接に関連しているが事業形態は異り、会計の明瞭さという点から区別すべきであろう。したがって会計処理形式からすると神戸市が最も明確でII、III、IVと順次その度合が減少していく。大阪市は一般会計を持ち港湾事業・埋立事業を同一の企業会計で処理しておりII類型とIV類型の中間的存在である。

III 大都市沿岸域会計の分析(1) —大阪市—

大都市沿岸域会計の問題点を埋立会計、特に埋立事業における費用・利益を中心に分析する。

本節ではまず大阪市の事例を分析する。大阪市の沿岸域会計はすでにみたように、基本施設の管理・運営・建設を中心とした「一般会計(管理・運営の第一部と建設改良の第二部)」と機能施設の管理・運営・建設および戦後の大阪港における最大の事業である南港埋立事業を中心とした企業会計方式の「港営

10) 石田 淳・沓坂 覚『現代地方自治全集 16 地方公営企業制度』1976年、参照。

表一5 大阪湾主要5港および全国主要8港の沿岸域会計

	港湾管理者	一般会計 (部局所管)	港湾会計	埋立会計
大 阪 港	大 阪 市	有 り	企業会計 「港湾事業会計」	企業会計 「港湾事業会計」
神 戸 港	神 戸 市	無 し	企業会計 「港湾事業会計」	企業会計 「開発事業会計」
尼崎・西宮・芦屋港	兵 庫 県	有 り	特別会計 「港湾事業会計」	企業会計 「土地造成事業会計」
堺泉北港 阪 南 港	大 阪 府	有 り	特別会計 「港湾整備事業会計」	特別会計 「港湾整備事業会計」
東 京 港	東 京 都	有 り	特別会計 「港湾事業会計」	企業会計 「沖立事業会計」 「羽田埋立事業会計」
川 崎 港	川 崎 市	有 り	特別会計 「港湾整備事業会計」	特別会計 「港湾埋立事業会計」 「大川・白石整備事業会計」
横 浜 港	横 浜 市	有 り	特別会計 「港湾整備事業会計」	企業会計 「埋立事業会計」
名古屋港	名古屋港管理組合	有 り	企業会計 「施設運営事業会計」	企業会計 「埋立事業会計」
下 関 港	下 関 市	無 し	特別会計 「港湾特別会計」	特別会計 「港湾特別会計」
北九州港	北九州市	有 り	特別会計 「港湾整備特別会計」	特別会計 「港湾整備特別会計」

(注) 企業会計とは地方公営企業法適用を、特別会計は地方財政法に基くもので地方公営企業法非適用を意味する。神戸市・開発事業会計は開発局所管、兵庫県・土地造成事業会計は企業庁の所管で、ともに内陸土地造成事業を含む。兵庫県土木部港湾課所管の会計には、姫路港など他の港湾も含む。大阪府港湾局所管の港湾には堺泉北、阪南のほかに泉佐野港、深日港があり、全てを含んだ会計である。川崎市の大川・白石整備事業会計は再開発プロジェクトの会計である。名古屋港管理組合は愛知県と名古屋市の協議により設立された特別地方公共団体である。

(出所) 各港湾管理者の「事業概要」・「決算書」およびヒアリングにより作成。

表一 6 大阪市港湾局・一般会計・歳入・歳出の推移

(単位: 万円, %)

年 度	45	50	55	60
歳入 (万円) A	654,826	1,264,110	2,012,393	2,701,728
(%)使用料及手数料	8.9	8.1	7.2	7.1
分担金及負担金	0.8	1.6	0.6	0.7
国庫支出金	57.8	39.8	33.3	23.7
府支出金	0.0	0.2	0.0	0.0
財産収入	13.6	15.7	14.5	14.5
財産売却代	0.4	2.0	0.1	3.0
繰入金	17.9	29.4	38.9	42.2
諸収入	1.5	3.1	5.3	8.0
歳出 (万円) B	929,879	2,004,432	2,959,406	3,827,575
(%)港湾費	10.9	9.6	10.3	9.8
公 債 費	—	18.1	23.3	31.0
繰 出 金	1.5	0.3	0.1	0.1
大阪港修築費	61.6	34.0	34.9	35.8
防災事業等	25.8	18.5	4.4	2.0
環境整備費	—	18.6	25.3	16.2
諸 支 出	0.2	1.0	1.6	5.1
収支 (万円) A - B	△275,053	△740,322	△947,013	△1,125,847

(注) 昭和47年度までの『決算説明書』には公債費項目は存在しない。防災事業等とは港湾地帯防災事業費、特定港湾施設工事受託事業費(昭和45年度)、特定港湾施設事業費負担金(昭和45年度)、外貿埠頭費(昭和45, 50, 55年度)である。環境整備費とは港湾環境整備事業費で、北港廃棄物埋立護岸事業(北港北地区48～52年度, 北港南地区52～60年度)である。この表は第一部と第二部を合計したものである。

(出所) 大阪市港湾局『決算説明書』各年度版より作成。

事業会計」の二つで会計処理がなされている¹¹⁾。一般会計の歳出・歳入構造および推移を表一6に示している。一般会計収支レベルでは一貫して赤字基調で

11) 会計区分について、『事務事業概要』ではつぎのように説明されている。「港湾局の所管する事業のうち岸壁、防波堤などの港湾基本施設や臨港緑地の整備、港湾の公害防止等を行う大阪港修築事業、高潮対策のための防潮施設等の整備を行う港湾地帯防災事業、廃棄物埋立護岸の整備を行う港湾環境整備事業の経費は『一般会計予算』に計上されている。また、埋立事業並びに港湾施設のうち荷役機械、上屋倉庫及びひき船を提供する港湾施設提供事業は、収益性の高い事業として昭和32年の地方財政法の改正により、特別会計として経理されてきたが、昭和39年の地方公営事業法の改正により、同法の財務規定等を適用する事業となり、これらの経費は、『港営事業」

あり、特に近年決算規模が大きくなり昭和60年度では112億5,847万円という大きな赤字を記録している。この要因は歳入構造では使用料および国庫支出金の比率低下であり、歳出構造では公債費比率の上昇である。企業会計の港営事業会計の収益的収支の推移を表一7でみると、40年代後半に赤字を記録しているがその後は僅かであるが利益を計上している。資本的収支の推移は表一8に示している。港湾機能施設整備事業と南港埋立事業の二つからなっており、港湾施設事業収支は常にマイナスであり資本的収支において財源不足が生じている場合は南港埋立事業収支がマイナスになった場合、あるいはプラスであるが港湾施設収支におけるマイナスをカバーできなかった場合である。以上から形式的には大阪市沿岸域会計は港湾会計で損失、埋立会計において利益発生という構図が画ける。

それでは埋立利益の実態を分析してみよう。対象は大阪港における最大のプロジェクト(936.8 ha) 南港埋立事業である。南港埋立事業は昭和32年度予備調査費計上、33年7月事業着工としてスタートし最初は臨海工業用地造成事業であったが、40年に港湾機能用地・都市再開発用地造成事業として土地利用計画の改定がおこなわれ現在に至る。土地利用は図一1に示しているように、埠頭用地15.2%、流通関連用地37.7%、住宅用地6.7%、公園・緑地8.7%、業務商業用地5.5%、都市性工業用地10.2%、道路等用地16.0%という構成比になっている。居住区域である南港ポートタウンは計画人口4万人に対して、昭和61年度末で人口は2万9,000人であり、一人当りの公園・緑地面積は28 m² (昭和61年度末)で、大阪市全体での3 m² の9倍以上の広さがある。公園・緑地の中には野鳥園などがあり、わが国におけるウォーターフロント開発の先駆的試みがなされている¹²⁾。

「会計」に計上されることとなった。また、地方公営企業法の改正により地方公営企業は条例で設置することとなったので、昭和41年12月28日『港営事業の設置等に関する条例』が制定された。大阪市港湾局『昭和62年度 事務事業概要』1987年、93ページ。

12) 南港事業の経緯については、参考文献に挙げた『大阪港工事誌』の第二編計画・実施計画・第三章・南港埋立事業及び第三編・事業実施・第二章・南港埋立事業、また大阪市港湾局編集『新しい“みなと”をめざす大阪南港』1983年10月、参照。南港ポートタウンについては、安藤茂／

表一7 大阪市・港営事業会計・収益的収支の推移

(単位: 万円, %)

年度	事業収益			事業費用				損 益 B - A	収支比率 A/B × 100
	A	営業収益	営業外収益	B	営業費用	支払利息 C	C/B %		
42	103,238	67,976	35,262	103,238	52,978	—		0	100
43	108,618	79,941	28,677	108,618	58,003	—		0	100
44	115,400	90,079	25,321	115,400	59,746	—		0	100
45	125,262	103,335	21,927	125,262	67,259	—		0	100
46	133,787	111,724	22,062	133,904	77,531	—		△117	99.9
47	145,938	130,031	15,906	146,048	88,447	54,277	37.2	△110	99.9
48	163,866	145,926	17,940	164,432	97,716	57,539	35.0	△565	99.7
49	190,918	173,773	17,145	201,763	122,677	75,753	37.5	△10,846	94.6
50	280,876	211,440	19,435	226,239	151,197	71,679	31.7	4,636	124.2
51	254,317	233,319	20,998	247,403	164,682	79,379	32.1	6,913	102.7
52	278,361	256,481	21,881	267,159	191,980	72,682	27.2	11,203	104.2
53	281,439	259,221	22,219	275,273	203,353	69,677	25.3	6,167	102.2
54	300,807	278,259	22,548	289,825	215,075	73,566	25.4	10,982	103.8
55	326,701	302,813	23,888	305,158	233,490	71,443	23.4	21,543	107.1
56	346,126	321,690	24,436	328,595	250,160	78,157	23.8	17,531	105.3
57	389,904	364,150	25,754	349,196	262,869	85,645	24.5	40,708	111.7
58	419,694	391,227	28,467	361,534	273,805	87,381	24.2	58,160	116.1
59	432,255	403,333	28,922	376,629	285,255	90,996	24.2	55,626	114.8
60	494,026	447,881	46,144	470,178	377,275	91,857	19.5	23,848	105.1

(注) 支払利息には企業債取扱諸費を含む。営業外費用の内訳として支払利息が記載されているのは、昭和48年度からで47年度の数字は48年度『決算説明書』記載の前年度決算額を採用した。

(出所) 前表に同じ。

表一八 大阪市・港営事業会計・資本収支の推移

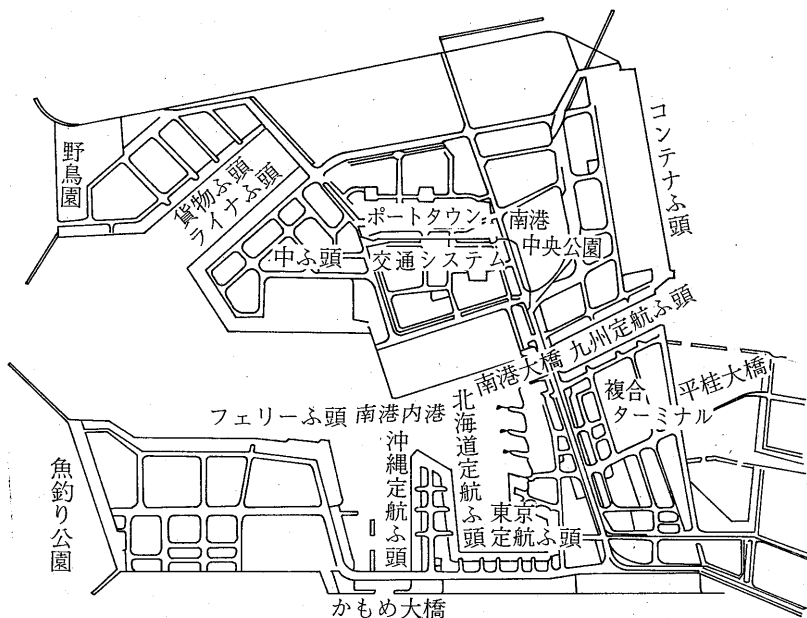
(単位: 万円, %)

年度	港湾施設 事業収入 A 1	企業債 %	南港埋立 事業収入 A 2	資本的収入 合 計 A1 + A2 = B	港湾施設 事業費 B 1	企業債 償還金	南港埋立 事業費 B 2	資本的支出 合 計 B1 + B2 = B	資本的収支 A - B
42	64,995	76.5	644,608	709,604	102,140	24.3%	494,018	596,158	113,446
43	58,676	88.2	508,041	566,717	89,964	36.0	500,806	590,770	△24,053
44	67,853	60.3	554,063	621,916	118,063	49.9	560,243	678,306	△56,390
45	68,341	94.6	462,356	530,697	140,920	55.8	517,939	658,859	△128,162
46	151,855	74.7	1,217,859	1,369,714	203,214	38.4	734,196	937,409	432,305
47	150,055	66.2	1,406,514	1,556,569	194,292	42.9	1,124,639	1,318,932	237,637
48	120,051	58.4	1,117,855	1,237,906	199,152	45.0	1,302,719	1,501,872	△263,966
49	64,930	63.1	1,175,376	1,240,306	125,081	68.3	1,624,667	1,749,748	△509,442
50	173,300	81.7	1,795,151	1,968,451	226,970	37.4	1,689,469	1,916,439	52,012
51	41,884	84.5	2,041,169	2,083,053	123,582	70.3	1,772,910	1,896,493	186,560
52	103,304	93.7	1,764,979	1,868,283	179,597	41.7	1,935,037	2,114,634	△246,351
53	53,560	93.4	1,703,031	1,756,591	119,439	62.3	1,605,202	1,724,647	103,021
54	191,467	100.0	2,510,022	2,701,489	266,369	24.7	2,298,820	2,565,189	136,300
55	117,869	100.0	1,709,799	1,827,668	176,166	33.1	1,693,000	1,869,165	△41,497
56	165,814	99.3	2,013,609	2,179,423	200,802	31.7	1,933,406	2,134,208	45,215
57	50,600	100.0	1,515,764	1,566,364	143,882	46.0	1,909,201	2,053,083	△486,719
58	142,436	96.8	1,924,978	2,067,414	281,622	24.7	1,940,282	2,221,904	△154,490
59	264,699	83.3	1,529,909	1,794,608	342,025	20.6	1,753,231	2,095,256	△300,648
60	122,426	95.1	1,379,451	1,501,877	214,884	35.7	1,348,560	1,563,443	△61,566

(注) 収支は形式収支＝収入決算額－支出決算額であり、実質収支＝収入決算額－翌年度繰越額に係る財源充当額－支出決算額ではない。

(出所) 前表に同じ。

図一1 南港・土地利用図



用地区分	面積 (ha)	構成比 (%)	主たる利用内容
ふ頭用地	141.0	15.2	コンテナ、ライナー、フェリー、内貨雑貨ふ頭等の用地
流通関連用地	350.6	37.7	運送貨物の流通用地および複合ターミナル用地
住宅用地	62.1	6.7	夜間人口4～5万人を収容する中高層住宅建設用地
公園緑地	81.1	8.7	スポーツ施設を含む公園、緑地等の用地
業務商業用地	51.5	5.5	官公庁、病院、図書館、商店、娯楽商業施設等の用地
都市性工業用地	94.3	10.2	公害を発生しない都市型企業のための用地で都市の再開発に寄与する
道路等用地	149.0	16.0	埋立地内の幹線道路、高速道路、護岸敷等の用地
計	929.6	100.0	

(出所) 藤野慎吾・川崎芳一『新体系土木工学 81 港湾計画』1981年より。

男「南港ポートタウンのアメニティプラン」『建築技術』1983年8月号, Shigeo Ando and Toshio Okada, Development of the Nankai Port Town, Osaka and Its Technology, No. 7, 1985, 参照。南港ポートタウンの居住環境調査としては遠州尋美・塩崎賢明・岡本祥浩他「南港ポートタウンの研究(1), (2), (3)」『昭和61年度 日本建築学会近畿支部研究報告集』1986年がある。

港営事業会計では南港埋立事業についての損益勘定が設定されていないので正確な評価はできないが、資本収支の推移を表一9に示している。埋立事業費のピークが着工から17年後の50年度であり企業債償還・企業債諸費についてもそれぞれ58年度、57年度にピークを記録しており事業の最終段階にあることが確認できる。昭和60年度末での資本収支の累計は約15億6,054万円の黒字であり、これに利益の積立である繰替金による都市整備基金（港湾局所管分）の残高197億5,189万円をプラスした213億1,243万円が60年度末での一応の開発利益の目安になる。もちろん比較貸借対照表（60年度）の土地造成勘定1,932億9,249万円に対して土地売却代の累計は1,557億4,306万円であり375億4,943万円の売却残高があり順調に売却が進めば開発利益は増大する。しかし大阪市の沿岸域会計で問題なのはすべての南港埋立事業が港営事業会計で処理されておらず、一般会計においても処理されており、それだけ開発コストが過小評価されていることである。基本施設である防波護岸・岸壁・臨港交通施設や同じく国の補助事業である緑地整備などが一般会計の大阪港修築費でおこなわれており、データのとれる55年度から60年度の6年間での支出は102億9,269万円（性格の異なる外貿埠頭事業貸付金は除いている）となっている。このような費用を土地造成事業費にどう組み込むかは問題があるが、少なくとも埋立関連事業費である事は間違いなく、この点を視野に入れると南港埋立事業の開発利益評価は全く異なったものになるのである。

IV 大都市沿岸域会計の分析（2）一神戸市一

続いて開発利益の公共的吸収として高く評価されている神戸市の場合を分析する¹³⁾。

13) 高寄昇三「海面埋立事業への評価」日本土地法学会編『港湾行政・住宅ローンと不動産担保』1982年、宮永清一「ポートアイランドの建設」土木学会土木計画学研究委員会編『第19回 土木計画学シンポジウム・社会資本整備の財源』1985年、参照。開発利益の吸収ということだけでなく、土地政策・地価対策としてポートアイランド・六甲アイランド造成（埋立用土取場としての六甲山系の内陸宅地造成も含めて）が、効果的であったという評価も存在する。江副浩正「地価高騰を活かせ」『中央公論』1987年11月号、参照。

表一 9 大阪市・南港埋立事業・資本収支の推移

(単位: 万円)

年度	事業収入				事業支出				
	企業債	土地売却代	諸収入		埋立事業費	企業債償還	企業債諸費	繰替金	
32	—	—	—	—	1,700	1,700	—	—	—
33	39,700	39,700	—	—	40,575	40,000	—	575	—
34	25,740	25,740	—	—	29,228	26,000	2,900	328	—
35	104,907	92,268	12,639	—	99,622	93,200	6,119	303	—
36	267,806	214,482	51,543	1,781	246,489	223,040	15,876	7,573	—
37	412,302	373,464	36,985	1,853	419,713	365,580	43,181	10,952	—
38	381,003	299,342	65,926	15,735	399,222	299,600	89,879	9,743	—
39	248,939	228,299	20,638	2	365,839	228,399	128,486	8,954	—
40	565,046	179,456	295,552	90,038	405,386	229,564	172,375	3,446	—
41	326,263	196,040	78,112	52,111	444,062	243,244	196,766	4,052	—
42	644,608	222,892	397,289	24,428	494,018	261,306	126,403	106,308	—
43	508,041	131,785	365,076	11,179	500,806	245,230	151,141	104,435	—
44	554,063	94,480	433,034	26,549	560,243	260,700	159,606	104,395	—
45	462,356	125,085	324,388	12,884	517,939	239,979	173,412	104,548	—
46	1,217,859	261,228	908,337	48,294	734,196	472,164	157,416	104,615	—
47	1,406,514	593,864	668,367	144,283	1,124,639	707,320	155,216	113,003	—
48	1,117,855	646,784	340,724	130,347	1,302,719	989,798	152,691	160,230	—
49	1,175,376	691,772	400,348	83,256	1,624,667	1,066,700	157,208	233,106	—
50	1,795,151	815,338	855,840	123,972	1,689,469	1,200,500	146,349	285,071	500
51	2,041,169	660,027	1,177,403	203,738	1,772,910	1,200,460	184,807	337,243	—
52	1,764,979	598,562	936,920	229,498	1,935,037	1,158,000	192,350	361,749	338
53	1,703,031	795,100	442,254	465,677	1,605,207	949,000	209,742	375,605	360
54	2,510,022	674,212	1,702,767	133,043	2,298,820	858,100	228,746	411,675	800,299
55	1,709,799	366,915	1,094,927	247,958	1,693,000	649,700	246,173	427,888	369,239
56	2,013,609	390,649	1,339,550	283,410	1,933,406	644,700	309,264	439,016	540,427
57	1,515,764	345,265	795,026	375,473	1,909,201	661,600	668,413	445,667	133,520
58	1,924,978	228,848	899,355	365,557	1,940,282	554,300	764,152	411,811	160,018
59	1,529,909	40,586	1,117,701	371,621	1,753,231	475,600	771,255	367,430	138,946
60	1,379,451	138,783	813,605	427,063	1,348,560	474,175	319,993	326,789	227,602

(注) 収支とも他項目により内訳の計が全体をカバーしない場合がある。繰越金は都市整備基金への繰替である。諸収入とは港運業者等への土地の一時賃貸料収入である。企業債諸費とは、支払利息及び手数料等である。また昭和50年度末では売却予定面積 577.1ha に対して積は 417.6ha であり、売却比率は72.4%である。

(出所) 大阪市港湾局資料(昭和32年度から41年度)および大阪市港湾局『決算説明書』(昭和42年度以降)より作成。

表一10 神戸市・港湾事業会計・収益的収支の推移

(単位: 万円, %)

年度	事業収益			事業費用				損 益	収支比率
	A	営業収益C	Cのうち 賃 賃 料	B	営業費用	支払利息D	D/B%	A - B	B/A × 100
40	152,520	120,714	2.9%	152,520	105,073	47,314	31.0	0	100
41	156,832	146,892	3.9	156,832	98,989	57,613	36.7	0	100
42	187,828	171,527	10.7	187,828	115,447	72,240	38.5	0	100
43	217,728	205,512	12.5	217,728	135,566	82,042	37.7	0	100
44	259,176	241,163	12.6	259,176	161,362	97,769	37.7	0	100
45	335,725	313,577	10.7	335,725	208,766	126,959	37.8	0	100
46	382,778	366,160	11.7	375,011	234,916	139,913	37.3	7,768	102.1
47	411,318	390,473	12.1	419,829	248,552	171,256	40.8	△8,511	98.0
48	511,311	488,354	12.5	483,962	288,778	195,178	40.3	27,349	105.7
49	733,516	691,738	13.7	668,324	395,726	272,527	40.8	65,192	109.8
50	732,226	680,938	22.1	274,445	432,117	292,295	40.3	7,781	101.1
51	818,483	768,293	20.4	775,519	460,218	314,920	40.6	42,964	105.5
52	900,810	862,819	19.7	888,799	512,331	376,406	42.3	12,011	101.4
53	947,576	895,969	22.6	943,081	547,269	395,720	42.0	4,495	100.5
54	1,007,599	953,245	22.2	971,659	559,484	412,027	42.4	35,940	103.7
55	1,081,866	1,029,047	21.2	1,069,194	634,235	434,628	40.7	12,672	101.2
56	1,274,791	1,180,344	18.5	1,232,837	746,387	485,539	39.3	41,954	103.4
57	1,261,288	1,124,711	23.6	1,240,007	735,723	504,062	40.6	21,281	101.7
58	1,316,588	1,136,559	25.1	1,291,664	734,660	556,824	43.1	24,925	101.9
59	1,400,390	1,192,390	25.0	1,370,702	803,493	519,867	37.9	29,688	102.2
60	1,467,049	1,222,214	24.1	1,442,152	850,632	588,335	40.8	24,897	101.7

(注) 営業外費用のうちの支払利息とは、支払利息及企業債取扱諸費のことである。

(出所) 神戸市『神戸市港湾事業会計決算書』各年度版より作成。

表-11 神戸市・港湾事業会計・資本収支の推移

(単位: 万円, %)

年度	資本的収入						資本的支出			収 支 B - A
	A	企業計	繰入金 他会計	一般会計 補助金	国庫 支出金	財産収入	B	建設 改良費	企業債 償還金	
40	295,285	57.1	8.0	0.0	21.8	0.0	323,541	91.0	9.0	△28,256
41	379,950	66.1	0.0	5.9	17.8	0.1	404,773	90.6	9.4	△24,823
42	352,611	40.1	0.0	26.7	15.8	0.5	383,167	81.4	13.3	△30,556
43	625,067	48.8	4.8	11.9	30.6	1.5	609,219	84.8	10.2	15,848
44	928,679	35.7	15.1	10.2	23.5	0.6	1,044,120	87.4	8.1	△115,441
45	714,870	28.4	9.7	16.4	25.2	0.9	725,002	75.7	15.1	△10,132
46	945,620	57.2	2.9	14.0	17.1	1.6	1,051,965	76.1	10.4	△106,345
47	1,335,968	45.4	5.5	11.9	13.6	5.4	1,254,982	74.6	12.3	80,986
48	1,399,566	41.8	1.4	9.3	14.4	0.1	1,605,652	83.5	8.9	△206,086
49	1,776,200	30.3	2.3	8.4	20.1	0.7	1,929,733	74.3	9.2	△153,533
50	1,756,374	48.4	2.6	7.3	20.8	0.5	1,824,060	76.8	9.3	△67,686
51	1,820,859	48.1	0.3	2.7	13.9	3.9	2,066,088	76.9	10.1	△245,229
52	2,294,662	48.3	1.3	2.1	12.3	2.0	2,436,852	77.7	8.6	△142,190
53	2,297,225	47.6	2.4	2.4	17.3	11.6	2,434,525	71.9	9.7	△137,300
54	2,855,241	56.6	1.5	2.9	19.2	3.6	2,832,788	75.3	9.1	22,453
55	3,234,248	36.7	14.6	6.7	14.4	11.0	3,533,077	60.2	25.1	△298,829
56	2,888,701	39.9	4.6	8.4	15.2	7.3	3,079,502	70.2	9.8	△190,801
57	3,605,742	37.9	10.5	12.2	8.9	5.6	3,777,458	53.2	8.9	△171,716
58	3,674,715	42.0	15.9	5.6	5.7	16.8	3,854,567	43.8	29.1	△179,852
59	3,261,191	40.5	7.3	6.0	4.9	30.6	3,460,699	50.0	19.3	△199,508
60	3,754,083	15.5	24.5	9.2	3.5	35.5	3,926,289	53.0	12.7	△172,206

(注) 資本的収入項目には上記以外に組入金・雑収入等があり、支出項目には投資があるため構成比の合計は100%にはならない。収支は形式収支=収入決算額-支出決算額であり、実質収支=収入決算額-翌年度繰越額に係る財源充当額-支出決算額ではない。

(出所) 前表に同じ。

神戸市の沿岸域会計は2節で述べたように、わが国で唯一全て企業会計で処理している「港湾事業会計（港湾局所管）」と内陸土地造成事業と埋立事業に関連させ行っている開発局所管の「開発事業会計」からなっている。港湾事業会計の推移を表—10、11に示している。収益的収支の推移では47年度に純損失を計上しているがその他の年度は順調に推移している。収益構造で注目されるのは土地等の賃貸料収入の増加である。40年度ではわずか2.9%であった営業収益中での構成比が50年度22.1%、60年度24.1%となっており、欧米型港湾財政に近づきつつある¹⁴⁾。表—12に欧米型港湾財政の一例として、サンフランシスコ市港湾庁の営業収支を示している。欧米の港湾空間はほとんど公有地であり公共的土地運用方式により安定的収入基盤を確保するとともに、再開発に際

表—12 サンフランシスコ市港湾庁の営業収支 (単位: \$1,000)

年 度	1984/85		1985/86	
営業収入	29,121	%	29,411	%
財産賃貸料（商業）	14,458	49.6	14,692	50.0
財産賃貸料（海運）	4,879	16.7	4,803	16.3
港湾施設使用料	7,789	26.7	6,335	21.5
電気水道使用料	1,207	4.1	1,145	3.9
そ の 他	789	2.9	2,436	8.3
営業支出	23,653	%	24,664	%
管 理 費 用	7,555	31.9	9,950	40.3
維持補修費用	10,296	43.5	9,592	38.9
減価償却費	3,824	16.2	3,631	14.7
電気水道供給費	965	4.6	924	3.7
消 防 船	1,013	4.3	927	3.8

(注) 四捨五入のため計が100%にならない場合がある。

(出所) Port of San Francisco, *the Port of San Francisco; Wharfside*, January/February 1987 より作成。

14) 少しデータは古いが、オランダ・ロッテルダム港、アメリカ・シアトル港及びロングビーチ港における営業収入中に占める財産（土地）賃貸料収入の比率は、それぞれ23.2%（1974年）、34.0%（1974年）、22.4%（1975年）となっている（秋山 龍・岡部 保監修『欧米講国の港湾管理とその財政（上）』1977年）。

しても日本のように権利関係が複雑化しないため、計画的対応がスムーズに行うものとなっている(Wrenn 1983)。資本収支では近年20億弱の財源不足を記録している。収支構造では国庫支出金の比率低下が顕著で、それを財産収入および港湾事業基金からの繰入れで補うものとなってきている。支出構造では建設改良費が低下してきており、港湾事業基金造成への投資が増大してきている¹⁵⁾。

開発事業会計の推移を表一13, 14に示している。収益的収支の推移は順調であり、土地売却がスムーズに行われている事を示している。資本的収支では47年度から財源不足を記録しており前年度繰越工事資金および損益勘定留保資金で補填されている。現在の開発局事業の重点は神戸研究学園都市・神戸流通業務団地事業などの内陸土地造成事業にあり、損益収支における土地売却収入がこれらの事業の財源補填として支出されている。以上から神戸市沿岸域会計は港湾事業において僅かな利益、埋立事業において大きな利益を計上しているという構図が描ける¹⁶⁾。

ここでは神戸港における最初の大規模プロジェクトであるポートアイランド I 期埋立事業(436 ha) について分析をおこなう。ポートアイランド・プロジェクトは、高度経済成長による外貿貨物量の急増による船混みの解消と昭和40年の台風被害による高潮対策の必要性から、昭和41年4月運輸省第三港湾建設局による南壁防波護岸着工としてスタートした。土地利用は図一2に示したように埠頭用地36.7%, 港湾関連用地28.9%, 都市機能用地26.4%, 交通機能用地1.1%, 危険物取扱施設用地0.7%, 緑地6.2%となっている。計画人口2万人に対して昭和61年度末での人口は1万4,000人である。一人当りの公園・緑地面

15) 港湾事業基金は収益的収支(損益勘定)において発生した利益余剰金及び資本金計における投資として、将来のために積立てているもので昭和60年度では利益余剰金の処分として2億3,600万円が、また投資として86億666万円が積立てられており、その昭和60年度末での残高は462億5,397万円(但し、量的には少ないが減債基金も含む)となっている(神戸市『神戸市港湾事業会計決算書』昭和60年度版)。

16) 地方公営企業はその目的において、一般行政目的である住民福祉の向上と異なるところはなく、ただ手段が相違するのであり、利益計上のみで評価しうるものでない事は言うまでもない。

表-13 神戸市・開発事業会計・収益的収支の推移

(単位: 万円)

年 度	事業収入 A	事業費 B	損 益 A - B	収支比率 $A/B \times 100$	営業収益の内埋 立地売却収益C	営業費用の内埋 立地売却原価D	土地売却収支比率 $C/D \times 100$
39	—	—	—	—	—	—	—
40	—	—	—	—	—	—	—
41	—	—	—	—	—	—	—
42	—	—	—	—	—	—	—
43	—	—	—	—	—	—	—
44	—	—	—	—	—	—	—
45	4,944,965	4,847,297	97,668	102.0	3,511,258	2,934,691	119.6
46	2,361,711	2,203,931	157,780	107.2	1,160,868	1,066,089	108.9
47	1,352,223	1,241,832	110,392	108.9	749,524	683,769	109.6
48	1,683,117	1,559,075	124,042	108.0	999,427	913,728	109.4
49	1,898,134	1,739,845	158,289	109.1	446,020	409,839	108.8
50	1,692,254	1,482,947	209,306	114.1	456,967	389,822	117.2
51	2,404,361	2,143,607	260,754	112.2	1,385,596	1,182,306	117.2
52	2,453,260	2,273,829	188,663	107.9	1,530,671	1,416,271	108.1
53	3,883,198	3,605,719	286,142	107.7	2,414,187	2,226,586	108.4
54	3,634,727	3,439,034	201,835	105.5	1,057,946	957,742	110.5
55	4,706,056	4,257,841	450,049	110.5	1,602,345	1,306,869	122.6
56	4,842,073	4,291,464	550,658	112.8	1,363,905	1,281,371	106.4
57	5,263,340	4,864,995	399,003	108.2	1,202,068	1,025,070	117.3
58	4,966,635	4,574,973	391,665	109.2	1,324,129	1,163,239	113.8
59	4,903,737	4,513,244	391,158	108.7	1,555,271	1,388,960	112.0
60	6,300,369	5,870,058	430,469	107.3	1,820,231	1,687,593	107.9

(注) 収益的収支(損益計算書)は、昭和45年度から作成されている。

(出所) 神戸市『神戸市海面埋立事業会計決算書』(昭和39~43年度)・『神戸市開発事業会計決算書』(44年度以降)各年度版より作成。

表一14 神戸市・開発事業会計・資本収支の推移

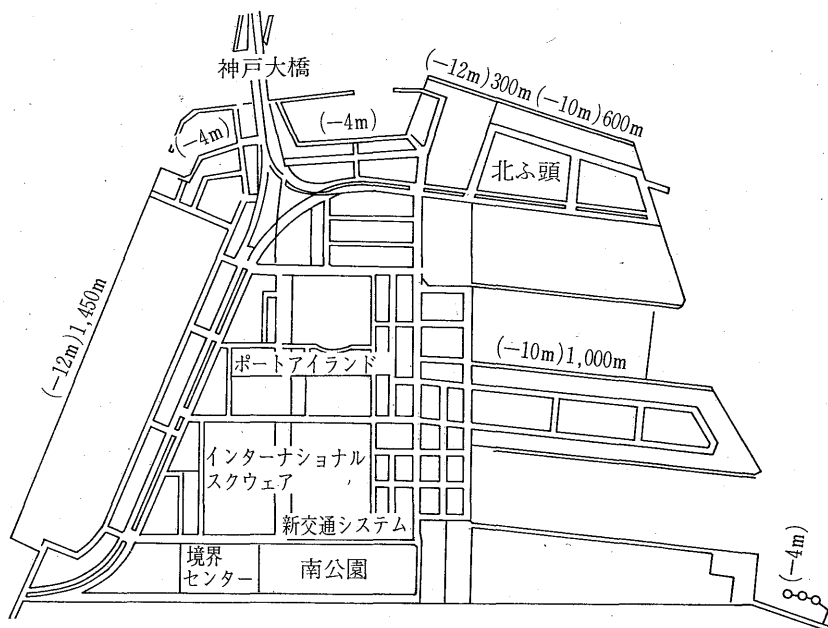
(単位: 万円, %)

年度	資本的収入				資本的支出			収 支
		企 業 債	財産収入	繰 入 金		事 業 費	企業債償還金	
39	618,968	32.3	(56.8)	—	583,382	90.2	1.4	35,584
40	556,001	24.6	(55.2)	—	564,399	76.0	11.4	△8,398
41	614,429	37.4	(48.3)	—	605,389	71.3	13.5	9,040
42	815,820	24.0	(59.8)	—	714,043	66.7	4.7	101,777
43	1,674,971	54.0	(35.8)	—	1,309,808	50.6	3.6	365,163
44	2,336,389	47.6	(37.9)	—	1,703,647	63.1	6.0	627,742
45	2,428,472	66.3	(25.0)	—	1,970,578	61.1	3.4	457,894
46	1,777,977	95.3	0.0	—	1,702,400	61.5	6.7	75,577
47	1,134,289	79.5	2.3	—	2,634,447	50.5	1.8	△1,500,158
48	1,376,789	80.1	4.5	—	2,887,709	72.3	8.6	△1,510,923
49	1,960,421	83.0	3.2	—	3,478,409	68.8	14.5	△1,517,988
50	2,533,161	74.3	3.2	—	3,688,477	71.8	12.0	△1,155,316
51	2,637,737	69.4	4.5	—	4,266,189	68.7	19.1	△1,628,457
52	3,480,163	60.7	2.9	7.4	5,977,413	81.3	13.3	△2,497,250
53	4,034,898	69.7	1.8	7.9	6,686,776	73.7	24.2	△2,651,878
54	4,721,951	64.6	1.3	12.1	8,218,483	76.7	22.6	△3,496,532
55	3,541,830	58.0	4.6	6.7	8,030,155	71.5	22.4	△4,488,325
56	3,556,830	73.8	5.2	—	7,453,270	83.4	14.0	△3,896,349
57	3,965,879	65.3	4.3	—	7,364,848	79.8	17.9	△3,398,969
58	4,201,704	68.4	4.5	—	8,227,463	71.7	26.1	△4,025,759
59	4,500,063	65.5	5.3	—	9,367,122	71.2	21.0	△4,867,059
60	4,021,601	57.4	6.1	—	9,428,651	79.5	17.9	△5,407,050

(注) 内訳構成比率の項目には収支とも他項目があるため計は 100 % にはならない。財産収入項目の昭和39～45年度は収益的収入 (損益勘定) 会計が設定されていなかったため、事業収入項目である。事業費項目のうち昭和39～43年度は埋立事業費、44～47年度は埋立事業費と (内陸の) 宅地造成事業費、46～47年度は臨海・内陸あわせた土地造成事業費、58年度以降は建設改良費である。

(出所) 前表に同じ。

図-2 ポートアイランド・土地利用図



用地区分	面積 (ha)	主たる利用内容
ふ頭用地	160	コンテナバース, Hバース, ライナーバース, 16バース 物揚場 1,910m, 計画取扱量, 約2,700万トン
港湾関連用地	126	倉庫, トラックヤード, バンカーオイルタンク等
都市機能用地	115	インターナショナルスクウェア (国際会議場, 展示場, 広場等) コミュニティスクウェア (高層住宅, 研究・教育・訓練センター等) 市街地サービス用地 (業務施設, 官公庁等公益施設等) 流通業務用地等
交通機能用地	5	道路, 新交通システム
危険物取扱施設用地	3	
緑地	27	北公園, 中公園, およびそれらを結ぶ緑地軸
計	436	

(出所) 図-1に同じ。

積(昭和61年度末)は 15.7 m^2 と神戸市全体の 7 m^2 の約2倍の広さがある¹⁷⁾。

17) ポートアイランドの居住環境調査としては、神戸市開発局計画課『ポートアイランド高層住宅地の居住環境調査報告書』1985年及び遠州専美・塩崎賢明・新家増美他「ポートアイランドの研究(1), (2)」『昭和60年度日本建築学会近畿支部 研究報告集』1985年がある。

表一15 ポートアイランド全体事業費建設主体別一覧

(単位: 億円)

項 目	事業費	埋立地造成・港湾建設事業					上物建設事業		
		国運輸 省三建	阪神外貿 埠頭公団	神 戸 市		合 計	神戸市 関 係	その他	合 計
				補助事業	単独事業				
港 湾 施 設 建 設	1,477	217	942	—	58	1,217	—	260	260
埋 立 地 造 成	742	—	—	—	742	742	—	—	—
公 園 緑 地 整 備	99	—	—	69	30	99	—	—	—
交通関連施設整備	637	—	—	164	36	200	223	214	437
都市機能上物整備	2,345	—	—	—	—	—	971	1,374	2,345
合 計	5,300	217	942	233	866	2,258	1,194	1,848	3,042

(注) 新交通・ポートライナー建設事業は上物建設事業に含めている。

(出所) ポートアイランド建設史編集委員会, 1983。

表—15に示したようにポートアイランドの建設主体としては国、阪神外貿埠頭公団、神戸市（開発局・港湾局）の三者であり、大阪市の南港埋立事業がほとんど大阪市の事業として行われたのになし、ポートアイランド事業では国および阪神外貿埠頭公団（昭和54年度末における出資比率は国50%、大阪市16.2%、神戸市33.8%であった）¹⁸⁾の役割が非常に大きい。土地売却実績および土地造成原価は表—16、17に示している。売却金額合計が1,601億3,877万円

表—16 ポートアイランド土地売却の推移
(契約ベース)

年度	面積 m ²	金額 万円	単位 円/m ²
44	192,000	224,633	11,670
45	290,664	535,996	15,000
46	111,424	307,939	27,612
47	324,593	894,089	27,545
48	346,591	1,279,038	36,903
49	128,199	861,067	67,166
50	85,577	688,728	80,481
51	368,775	2,909,642	78,900
52	169,020	1,991,815	64,597
53	203,804	1,692,398	83,040
54	129,284	833,460	64,467
55	130,315	1,579,520	121,208
56	105,104	1,295,740	123,282
57	46,662	641,893	137,562
58	40,149	336,935	83,921
59	19,577	329,771	168,448
60	27,138	611,213	225,224

(注) ポートアイランド売却予定面積 274.5haのうち80年度末までの契約面積 268.1haで、売却比率は97.7%である。

(出所) 神戸市『神戸市開発事業会計決算書』各年度版より作成。

表—17 ポートアイランド
土地造成原価

項目	事業費 万円
造成工事費(内)	4,155,457
埋立費	3,092,207
道路費	322,784
橋梁費	239,269
排水路費	79,997
公園緑地費	336,485
調査設計費	84,714
付帯工事費	1,286,649
負担金・分担金	2,562,323
施設整備費	679,527
事務費等	1,207,633
建設利息	3,914,349
合計	13,805,937

(出所) 神戸都市問題研究所 1986。

18) 阪神外貿埠頭公団は昭和57年3月解散し、神戸港埠頭公社・大阪港埠頭公社として再編された。

であるのに対し、造成原価 1,380億5,937万円で、220億7,940万円の開発利益を神戸市は吸収したことになる。ここで注意すべきは表—17の造成原価は、表—15での神戸市事業分の埋立地造成・公園緑地整備・交通関連施設整備が基礎になっているということである。埋立事業の周りである岸壁・埠頭建設事業は組み込まれていないのである（但し南壁護岸の神戸市負担分 22.1億円は原価に組み込まれている）。広義の沿岸域会計という視角から埋立事業費を評価すると、神戸市港湾局事業および阪神外貿埠頭公団事業は企業会計であるから全ての事業費を埋立事業費に組み込む必要はないが、国の直轄事業費および公園緑地・臨港交通施設への国庫支出金は組み込む必要がある。仮に表—15における国の事業費 217 億円を採用すれば神戸市の吸収した開発利益とほぼみあう金額になるのである。また売却単価をみると昭和50年代前半のもっとも高い業務用地で坪50万円程度であり、都心の地価の四分の一から六分の一という値段であり真に開発利益を吸収したのは土地購入者である。

V 沿岸域会計＝社会的費用・便益会計

以上の3・4節において大阪市と神戸市の沿岸域会計を、その代表的埋立プロジェクトの開発費用及び開発利益（事業利益）の評価を中心に分析してきた。採用されたアプローチは最初に定義した広義の沿岸域会計の港湾会計＋埋立会計＋「関連する公会計」までを視野に入れたもので、「未評価の社会的費用・便益会計」については考察の範囲外として取り扱ってきた。本節ではこの「未評価の社会的費用・便益会計」に考察のメスを入れる。その際、社会的費用の取り扱いに重点を置くことにする。なぜなら現在のわが国の沿岸域・港湾空間においては、埋立事業によって便益を享受する経済主体（海運資本・産業資本等）のニーズは港湾審議会等の行政過程をつうじて行政需要として反映されやすく、反対に本来便益を享受する主体である市民のニーズ、さらには埋立事業によりデメリットを受ける経済主体、あるいはデメリットを受けるかもしれない将来世代の声は、行政過程に反映されにくいシステムになっていると考えら

れるからである。表—18に大阪市と神戸市の港湾審議会構成を示しているが、一般市民のニーズは間接的にしか反映されない。このことは費用・便益分析¹⁹⁾の基本要件である補償テストに際して、その前提として海面埋立に伴う社会的費用が明らかにされる必要がある事を意味している。ここで社会的費用とは、外部（不）経済効果によるいわゆる不払費用という意味ではなく、当該プロジェクトに使用された資源（それにより消失した資源）が他の用途に使用された場合の機会費用で定義し、評価済みの費用である事業費用（いわゆる内部費用）も含めた意味で使用することにする²⁰⁾。

南港・ポートアイランド事業を念頭においた臨海部土地造成事業による港湾整備・都市再開発用地開発の社会的費用・便益の構成項目を、表—19の総括表（上述したように評価済みの費用・便益も含む）に示している²¹⁾。ここで問題としている社会的費用は、表に示したように三つのカテゴリーに分類することが可能である。

まず一次的社会的費用として海面の消失そのものによる費用（機会費用）が考えられる。この内容としては、食用海洋生物資源の減少による費用（具体的には共同漁業権の消滅）。もしその海面がプレジャーボート、スポーツ・フィッシング等の海洋性レジャーに使用されていた、あるいは使用可能であったとしたなら、その費用。わが国の海洋性レジャーがようやく最近において大衆化しつつある事を考えると、将来世代にとっての機会費用という側面が強いともいえる。いずれにしろ沿岸域の海面消滅は将来世代にとっての選択の巾を著し

19) 費用・便益分析の説明としては A. K. Dasgupta and D. W. Pearce, *Cost-Benefit Analysis*, 1972. 尾上久雄・坂本靖郎訳『コスト・ベネフィット分析—厚生経済学の理論と実践』1974年, E. J. Mishan, *Cost-Benefit Analysis*, 3rd ed., 1982. D. W. Pearce, *Cost-Benefit Analysis*, 2nd ed., 1983等を参照。最近の研究動向は, J. D. Bentkover, V. T. Covelio, and J. Mumpower (eds.), *Benefits Assessment: the State of the Art*, 1985, 参照。

20) 大石泰彦「費用便益分析の基礎についての若干の吟味」『経済学季報（立正大学）』第36巻第4号, 1987年3月, 参照。

21) 港湾開発の費用・便益分析としては交通施設投資効果研究委員会『港湾投資の地域開発に及ぼす効果に関する調査報告書』1970年, また宅地開発の費用・便益分析については, 貝塚啓明「宅地開発の費用便益分析——一つのケース・スタディー」同著『財政支出の経済分析(増補版)』1981年を参考にした。

表一18 大阪市・神戸市・港湾審議会の構成

	大 阪 市		神 戸 市	
	人数	職 名	人数	職 名
学 識 経 験 者	10	神戸商船大学名誉教授 日本港湾協会名誉会長 大阪市立大学名誉教授 京都大学名誉教授 朝日放送参与 大阪港振興協会会長 (前)大阪港埠頭公社理事長 沿岸域開発技術研究センター理事長 生活評論家 エッセイスト	8	神戸商工会議所会頭 神戸大学名誉教授 同 上 神戸商船大学名誉教授 京都大学名誉教授 日本港湾協会名誉会長 日本港湾協会会長 元神戸市港湾局長
港 湾 関 係 者	9	大阪商工会議所専務理事 大阪倉庫協会会長 大阪港港湾労働組合協議会議長 大阪港湾福利厚生協会理事長 全日本海員組合近畿地方支部長 大阪船主会会長 大阪港運協会会長 大阪貿易協会貿易運輸研究会会長 大阪府漁業同協組合連合会理事	10	神戸商工会議所副会頭 神戸貿易協会会長 日本船主協会阪神地区船主会議長 邦船社代表(日本郵船) 兵庫県港運協会会長 神戸海運貨物取扱業組合組合長 兵庫県倉庫協会会長 阪神水先区水先人会会長 全日本海員組合神戸地方支部支部長 神戸港湾労働組合協議会議長
議 員	1	大阪市会土木港湾委員会委員長	6	神戸市会議員
関 係 行 政 機 関	7	大阪港長 大阪税関長 JR大阪鉄道管理局長 近畿運輸局長 第三港湾建設局長 近畿地方建設局長 大阪府土木部長	8	兵庫県副知事 第三港湾建設局長 神戸海上保安部長 神戸海運監理部長 近畿地方建設局長 大阪鉄道管理局長 神戸税関長 神戸港埠頭公社理事長
市 職 員	1	総合計画局長	3	市長総局長 環境局長 都市計画局長

(注) 1987年11月現在の委員である。

(資料) 運輸省第三港湾建設局資料より作成。

表—19 社会的費用・便益項目の総括表

社会的費用	一次的費用	空間の利用形態の転換（海面消失）による費用 1. 生物資源の減少（漁業権の消滅） 2. 海洋性レクリエーション空間の消失 3. 航路空間の減少 4. 景観破壊 5. 気候変化
	二次的費用	埋立工事・社会資本整備にともなう費用 1. 埋立工事・社会資本整備費用 2. 工事にともなう汚染（大気・海洋）費用 3. 工事にともなう騒音費用
	三次的費用	造成後の土地利用にともなう費用 1. 社会資本の維持・管理費用 2. 人口・経済活動の増加による費用（混雑・廃棄物・排水等） 3. 生産関連社会資本と生活関連社会資本の併存による費用
社会的便益	港湾整備	港湾流通サービス費用の低下・時間短縮による消費者余剰・生産者余剰 高潮防災による便益（派生的便益） 港湾管理者の営業収益
	都市再開発	住宅地購入者の消費者余剰・開発利益（土地増価） 商業地購入者の生産者余剰・開発利益（土地増価） 自治体の土地売却益，税収入

（注） 主なものを掲げた。

く狭めるものである。航路空間の減少による海難事故費用。景観破壊・気候変化（気温上昇等）による費用。これらの一次的社会的費用のうち，現実に補償がおこなわれるのは漁業補償だけである²²⁾。大阪市の南港埋立事業の場合では，電発方式（昭和28年に閣議了解された「電源開発に伴う水没その他による損失補償要綱」）により，昭和36年1月から8月にかけて大阪市漁業協同組合（組合員240人）に対して2億6,000万円（第一種および第二種共同漁業権放棄），大阪住吉漁業協同組合（組合員43人）に対して8,500万円（第一種および第二種共同

22) 華山 謙『補償の理論と現実』1969年，第10章，参照。

漁業権放棄), 堺市以南の25漁業協同組合(組合員1,955人)に対して, 4,600万円(共同漁場区域)の合計3億9,100万円の補償がおこなわれている(大阪市港湾局 1971)。また神戸市のポートアイランド・プロジェクトでは閣議決定方式(昭和37年に閣議決定された「公共用地の取得に伴う損失補償基準要綱」)により, 昭和41年10月に東神戸漁業協同組合ほか10組合(組合員合計764人)に対して13億8,000万円(共同漁業権放棄および許可漁業の廃止)の補償がおこなわれている(ポートアイランド建設史編集委員会 1983)。

二次的社会的費用は建設工事にともなう費用である。このなかには埋立工事費用(土砂採取に係る補償費も含む²³⁾), 社会資本整備(港湾・道路・上下水道・公共公益施設等)費用, 工事による大気・海洋汚染費用, 騒音費用等があり, このうち評価済みなのは建設工事費用である。

三次的社会的費用は土地造成後, その土地に関連する人間活動により生じる費用である。これには社会資本の維持・管理費用, 造成された土地で生活や経済活動が営まれることによる廃棄物・排水の処理費用(維持・管理費用として評価済み), および現状の処理レベルから発生するダメージ費用(未評価)がある。さらに集積デメリットである混雑費用などが考えられる。また南港やポートアイランドの場合すでにその土地利用で述べたように港湾交通施設(生産関連社会資本)と住宅地(生活関連社会資本)が併存しており, このことは居住環境に対してはマイナス要因として作用すると考えられる²⁴⁾。このマイナス要因はその宅地価格に反映されると見なしてもよい。

以上のように埋立事業による社会的費用の多くは, 現在の社会システムにおいては顕在化しにくい費用である。公有水面埋立に際して権利者として登場するのは管理者である都市自治体の首長(一般には都道府県知事)と漁業組合だ

23) 大阪南港埋立事業では, 香川県団子瀬における採砂による一時補償として家浦漁業協同組合等にたいして, 昭和37年4月から39年12月にかけて合計3億7,341万円が支出されている(大阪市港湾局 1971)。

24) 注(17)の遠州他の研究によると, 港湾活動に伴う危険物・可燃物などに対し, 住民はアンケート回収(入居4,609戸に対してアンケート配布625, 回収534, 回収率85.4%)の約7割の人々が不安を感じている。

けなのである。したがって未評価の社会的費用を顕在化させるためには、計画プロセスへの多様な市民参加の経路を実質的に保証する必要がある²⁵⁾。その際の市民参加のあり方は、公聴会に限定するのではなく、民間の環境保全団体を審議会等の計画決定プロセスに位置づける事が重要である²⁶⁾。

また未評価の社会的費用との関連で考えるべきは、社会的便益、とりわけ土地増価として現象する開発利益の公共還元システムであろう。これらの諸点は次節で結論と展望として述べることにする。

VI おわりに—結論と展望—

以上の分析から導出される結論は三点である。第一に大阪市沿岸域会計の場合、現在の管理および会計制度では開発費用の過小評価を生む。第二に神戸市のように埋立原価の基礎を最大にとり「実質時価主義」を採用しても開発利益を吸収できない。すなわち現在のわが国の「沿岸域管理」においては、開発費用は過小に評価され、また開発利益の公共還元も困難である。第三に海面埋立に伴う社会的費用の多くは現在の社会システムでは顕在化が困難であり、計画プロセスへの市民参加の保証等のシステム設計が必要とされる。

未評価の社会的費用との関連で重要なのは、開発利益の公共還元ということである²⁷⁾。なぜならこれらの未評価の社会的費用は、公有水面の公共部門による開発行為によって発生したのであるから（環境保全に係る社会的費用の「顕在化」は、東京湾の青潮にみられるように長期のタイム・ラグを持つことに注意すべきである²⁸⁾）、その事業主体である（都市）自治体は長期の計画性が要

25) 永井 進「自然保護と費用負担」都留重人『世界の公害地図（上）』1977年、参照。

26) サンフランシスコ湾の総合的沿岸域管理を行っているサンフランシスコ湾保全・開発委員会（San Francisco Bay Conservation and Development Commission）は、市民諮問委員会（Citizens Advisory Committee）を持ち、この中には「サンフランシスコ湾を救え！ 市民連合（Save San Francisco Bay Association）」等の民間環境保全団体の代表が参加している。（San Francisco Bay Conservation and Development Commission, *Annual Report*, 1986, p. 30.）

27) 開発利益の公共還元をめぐる議論については、渡辺俊一『比較都市計画学』1985年、田中啓一『「開発利益」の公共還元の今日的意義』『都市問題』第78巻第8号、1987年8月等を参照。

28) 風呂田俊夫「東京湾の開発と湾環境」『公害研究』第17巻第2号、1987年10月、参照。

求される。そのための原資は、開発利益を公共還元することによって得ることが妥当な費用負担ルールと考えられる。開発利益の吸収という点で注意すべきは、新住宅市街地開発法（1963年）に基く内陸宅地造成と公有水面埋立法（大正10年、1921年）に基く臨海部土地造成は異り、公有水面埋立による土地の処分方法について規定した法律は存在せず、自治体の裁量の余地があるということである²⁹⁾。

開発利益＝土地増価の公共還元には二つの政策手段がある。一つはチャージ等の課税により増価分を吸収するという土地税制によるものであり、もう一つは土地の公有化政策である。臨海部土地造成事業により造成された土地は、もともと公有地なのであるから、後者の公有化という政策手段は現実性のあるものと評価できる³⁰⁾。この点では、また、すでに述べたように欧米の沿岸域における公共的土地運用方式が参考になるであろう。

(1987年11月14日脱稿)

参 考 文 献

- (1) 神戸都市問題研究所編『海上都市への理論と実践』1986年。
- (2) 松岡俊二「アメリカのウォーターフロント開発と沿岸域管理」『公害研究』第17巻第2号、1987年10月。
- (3) 長尾義三監修『沿岸域計画思考入門』1982年。
- (4) 大阪市港湾局編『大阪港工事誌』1971年。
- (5) ポートアイランド建設史編集委員会編『ポートアイランドー海上都市建設の十五年ー』1981年。
- (6) Wrenn, D. M., *Urban Waterfront Development*, 1983, 横内憲久監修『都市のウォーターフロント開発』1986年。

29) 多摩ニュータウン等の根拠法である新住宅市街地開発法では、開発計画に土地処分計画が組み込まれ、宅地の販売については、いわゆる「低廉・公正な価格」という原価主義が規定されている。しかし、公有水面埋立法は、いわゆる「手続き法」であり、新住法のような規定は存在しない。

30) 東京都では、1974年の港湾審議会答申「東京港埋立地の開発および埋立事業の経営について」以来、土地所有権を都が保有し、貸与する方向が構想されている。最近の東京都『臨海部副都心開発基本構想』（1987年6月）では地価対策のため、「土地の売却を伴わないで」（27ページ）開発を行う、としている。